

Capítulo III : reforma institucional: aprobación de nuevas normas legales y los derechos de propiedad	Título
Villegas Quiroga, Carlos - Autor/a;	Autor(es)
Privatización de la industria petrolera en Bolivia : trayectoria y efectos tributarios	En:
La Paz	Lugar
PLURAL Editores	Editorial/Editor
CIDES-UMSA, Posgrado en Ciencias del Desarrollo	
2004	Fecha
	Colección
Inversiones extranjeras; Capitalización; Derechos de propiedad; Hidrocarburos; Bolivia;	Temas
Capítulo de Libro	Tipo de documento
<a href="http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Bolivia/cides-umsa/20120903010941/cap3.pdf">http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Bolivia/cides-umsa/20120903010941/cap3.pdf</a>	URL
Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 2.0 Genérica <a href="http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es">http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es</a>	Licencia

**Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO**

<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)**

**Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)**

**Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)**

[www.clacso.edu.ar](http://www.clacso.edu.ar)



Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales  
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais  
Latin American Council of Social Sciences





## CAPÍTULO III

# Reforma institucional: aprobación de nuevas normas legales y los derechos de propiedad

---

En este capítulo se analizarán los cambios en las normas jurídicas acontecidos en Bolivia en el marco de la aplicación del Programa de Ajuste Estructural, en particular en el sector hidrocarburífero. La hipótesis que se pretende demostrar es que la nueva institucionalidad erigida bajo el concepto de los derechos de propiedad significó la privatización del excedente económico, materializado en el petróleo y el gas natural, beneficiando a las empresas transnacionales en detrimento de los intereses de la sociedad boliviana.

### **1. El neoinstitucionalismo y los derechos de propiedad**

Desde 1985 Bolivia vive un escenario de cambios profundos. A partir de ese año está vigente un conjunto de programas dirigidos a la estabilización económica y financiera del país. El balance de estos cambios arroja, hasta el momento, resultados relativamente exitosos. Si bien la tasa de inflación promedio anual durante este periodo no rebasó el 3%, la crisis que se vive desde 1998 manifiesta un profundo desequilibrio en las finanzas públicas.



Como parte sustancial del proceso de cambios iniciados en 1985 se promulgaron y se pusieron en vigencia una serie de disposiciones legales que implicaron la actualización del marco jurídico nacional, es decir, otras reglas del juego y otras organizaciones en función de las necesidades de los objetivos del neoliberalismo, en particular de la privatización, desregulación y suscripción de acuerdos con organismos multilaterales como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF).

Bajo estas orientaciones, se erigió en el país un nuevo marco jurídico que norma el funcionamiento de la industria petrolera, siempre en base a la consideración de que las empresas estatales, en este caso Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), son ineficientes y medran del Presupuesto General de la Nación (PGN). La lógica de este nuevo marco jurídico descansa en la definición de que el PGN estaba hecho para transferir recursos que permitan cubrir el supuesto déficit recurrente de las empresas estatales. En el caso de YPFB, sin embargo, la realidad era otra: YPFB era la empresa estatal más eficiente y generadora de excedentes económicos que constituían la fuente principal del presupuesto nacional.

Como señala Douglass North, “los mercados económicos eficientes son aquellos en donde los costos de transacción y de transformación<sup>1</sup> son muy bajos, por lo tanto, son mercados que funcionan bien y son competitivos” (North, 49, 1998). De acuerdo a la visión del neoliberalismo y de sus operadores internos, YPFB no reunía estas condiciones, puesto que sus costos de transacción y de transformación eran altos. Los mercados eficientes, reza el discurso neoliberal, requieren cos-

---

1 Costos de transacción son los costos de establecer y medir los atributos de la producción y los costos de la obligación al cumplimiento de acuerdos entre los participantes. Los costos de transformación son los costos de producción.

tos de transacción y de producción bajos, sólo así serían competitivos. Para tal efecto, se necesitan instituciones, reglas del juego, actores y organizaciones compatibles y funcionales a tal finalidad. Las instituciones que respaldaban el funcionamiento del Estado de Bienestar, por supuesto, no guardan relación con las exigencias de generar un mercado competitivo.

Otra justificación relevante del Programa de Ajuste Estructural señala que las empresas estatales no tienen capacidad de ahorrar e invertir en las actividades concernientes, es decir, no aportan en forma significativa al proceso de acumulación de capital. En síntesis, el neoliberalismo considera que la propia estructura de las empresas del Estado hace que sean ineficientes. Bajo estas premisas, la teoría de los derechos de propiedad, según el enfoque neoinstitucionalista, postula “que los derechos son instituciones decisivas en la formación de los incentivos para invertir, ahorrar e innovar. Los derechos de propiedad son, probablemente, las instituciones más relevantes en lo que se refiere a la asignación y uso de recursos disponibles en una sociedad” (Ayala, 213, 2000). Las empresas privadas, nacionales y/o extranjeras, por tanto, son las que tienen las mejores posibilidades de realizar inversión, ahorro e innovación.

Queda claro, entonces, que el derecho de propiedad –bajo el razonamiento del enfoque neoinstitucionalista– es uno de los instrumentos más valiosos para la asignación de recursos. En la medida en que se obtiene ese derecho sobre algunos recursos, el propietario tiene la posibilidad de utilizarlos de la mejor forma que crea conveniente, es decir, que puede producir y comercializar esos recursos sin restricciones de ninguna naturaleza. Este es, en apretada síntesis, el meollo del enfoque neoinstitucionalista del derecho de propiedad.

Con el ánimo de contraponer una mirada más amplia del derecho de propiedad, citamos a Furibotn y Pejovich: “Los derechos de propiedad –señalan estos autores– son un sistema de derechos que pueden describirse como el

conjunto de relaciones económicas y sociales que definen la posición de cada individuo con respecto a la utilización de recursos escasos” (Ayala, 214, 2000). Como se observa, esta es una definición mucho más abarcadora del derecho de propiedad porque no sólo incorpora a las empresas, sino a los individuos, en el sentido de que éstos también deben gozar del derecho de propiedad en un contexto en el cual prevalecen los recursos escasos. La amplitud de esta definición, además, muestra su consistencia al expresar que la inexistencia de marcos institucionales apropiados para la propiedad privada diluye la motivación individual e impiden mejoras en la productividad. En consecuencia, el enfoque de Furibotn y Pejovich está bastante relacionado con aquellos teóricos que plantean que una sociedad integrada por individuos requiere motivaciones e instituciones que permitan mantener y fomentar la propiedad privada, la eficiencia y la productividad.

Frente a este tipo de postulados más amplios e integrales de los derechos de propiedad, la visión neoinstitucionalista –enmarcada en el discurso neoliberal– sostiene que el diseño, la aprobación e implementación de esos derechos son resultado exclusivo de la participación activa de los agentes y organizaciones privados. Bajo estas premisas, el Estado sólo es “una organización que proporciona un sistema legal que permita definir, mantener y hacer cumplir los derechos de propiedad” (Ayala, 214, 2000). Bajo este esquema, el Estado debe jugar un papel central en la redefinición de roles de aquellas instituciones que apoyan esta manera de concebir los derechos de propiedad.

En los últimos 20 años, en América Latina, y en particular en Bolivia, se realizaron mutaciones significativas en el orden institucional permitiendo el tránsito de una sociedad inmersa en un proceso de sustitución de importaciones a otra en la cual prima la economía abierta. Así se diseñaron, aprobaron e implementaron nuevas reglas del juego, y se

incorporaron nuevas organizaciones o actores, en especial las empresas transnacionales, todo en el marco del proceso de redimensionamiento de los estados nacionales.

El redimensionamiento del Estado en Bolivia erigió una nueva institucionalidad cuyo objetivo central es apuntalar una economía de libre mercado. Desde agosto de 1985 se promulgaron un conjunto de leyes y decretos que soportaron, por una parte, la estabilidad económica y financiera y, por otra, las reformas estructurales que se asociaron con los derechos de propiedad a favor de las empresas transnacionales, en especial en las actividades vinculadas a telecomunicaciones, transporte aéreo, ferroviario, energía eléctrica, industria del petróleo, sistema bancario, agricultura capitalista e industria manufacturera.

## **2. Los derechos de propiedad en la Ley de Hidrocarburos N° 1194**

El 1 de noviembre de 1990, durante el gobierno de Jaime Paz Zamora (1989-1993), se promulgó la Ley de Hidrocarburos N° 1194. Esta ley, que normó el comportamiento de la industria petrolera en el periodo 1990-1996, tenía una doble orientación: estatal porque YPFB podía actuar en las distintas fases de la cadena hidrocarburífera, y privada en el sentido en que generaba condiciones para el ingreso e instalación de empresas transnacionales.

Respecto a los derechos de propiedad, la mencionada Ley, en su Capítulo I, señala: “De conformidad a lo dispuesto por la Constitución Política del Estado en su Artículo 139, los yacimientos de hidrocarburos, cualesquiera que sea el estado físico en que se encuentren o forma en que se presenten son del dominio directo, inalienable e imprescriptible del Estado. Ninguna concesión o contrato podrá conceder la propiedad de los yacimientos de hidrocarburos”.

En el mencionado Artículo 139 de la Constitución Política del Estado se afirma: “Los yacimientos de hidrocarburos, cualquiera que sea el estado en que se encuentren o la forma en que se presenten, son del dominio directo, inalienable e imprescriptible del Estado. Ninguna concesión o contrato podrá conferir la propiedad de los yacimientos de hidrocarburos. La exploración, explotación, comercialización y transporte de los hidrocarburos y sus derivados, corresponden al Estado. Este derecho lo ejercerá mediante entidades autárquicas o a través de concesiones y contratos por tiempo limitado, a sociedades mixtas de operación conjunta o a personas privadas, conforme a Ley”.

Como se observa, existe una total correspondencia entre la Constitución Política del Estado y ley N° 1194. Esta última, establecía claramente el principio fundamental de los derechos de propiedad sobre los recursos hidrocarburíferos: son de dominio exclusivo del Estado boliviano.

La ley N° 1194 permitía dos tipos de contratos, los de Operación y los de Asociación.

## 2.1 Contratos de Operación

De acuerdo al Artículo 29 de la ley N° 1194, el Contrato de Operación “es aquel por el cual el Contratista ejecutará con sus propios medios y por su exclusiva cuenta y riesgo, a nombre y representación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, las operaciones correspondientes a las fases de exploración y /o explotación dentro del área materia del contrato, bajo el sistema de retribución a que se refiere la presente Ley en caso de ingresar a la fase de explotación”.

“Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos –continúa el mencionado artículo– no estará obligada a efectuar inversión alguna y no asumirá ningún riesgo o responsabilidad en las inversiones o resultados relacionados con el contrato, debiendo ser exclusivamente el Contratista quien

aporte la totalidad de los capitales, instalaciones, equipos, materiales, personal, tecnología y otros elementos requeridos para el fiel y estricto cumplimiento del contrato”.

Quedaba así establecido que el Estado boliviano no estaba obligado a efectuar inversiones en la fase de exploración, es decir, cuando se realizan las respectivas prospecciones de reservas hidrocarburíferas. La duración del Contrato de Operación, definida Artículo 32 de la ley, era de “treinta (30) años improrrogables, computables a partir de la fecha de suscripción de la escritura pública pertinente”.

Otro aspecto destacable de la ley es el referido al pago de multas por parte del Contratista cuando incumplía sus compromisos contractuales: “Si el Contratista antes de haber cumplido parcial o totalmente las obligaciones contractuales de la fase exploratoria, decidiera no continuar el contrato, o si vencido el periodo exploratorio no hubiese cumplido parte o la totalidad de las obligaciones contractuales, pagará a Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos el importe de los trabajos programados y no realizados de acuerdo a las estipulaciones del contrato, pudiendo deducir solamente los gastos efectivamente realizados en actividades concluidas de acuerdo a programa”.

Respecto de la relación entre YPFB y las empresas contratistas, cuando estas últimas ingresaban a la fase de producción, previa declaratoria de los campos descubiertos como comerciables, los artículos 41 al 53 de la Ley 1194 establecen esa relación y la retribución que obtienen las empresas. El Artículo 41 determina que “una vez iniciada la producción, el Contratista está obligado a entregar, en propiedad, a Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, la totalidad de los hidrocarburos producidos, con la única excepción de los volúmenes efectivamente utilizados en producir los mismos”. En consecuencia, las empresas contratistas tenían la obligación de entregar toda la producción de gas natural y líquidos a YPFB.



El Artículo 42, por su parte, señala: “Del total de la producción recibida por Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, el Contratista tiene derecho a una retribución que será establecida en el Contrato pertinente”. Quedaba establecido así, que la inversión realizada por las empresas se retribuía en especie y de acuerdo al contrato, es decir, que YPFB entregaba una parte de la producción para que los contratistas puedan recuperar sus gastos y obtener ganancias.

En la fase de exploración y/o explotación el Contratista tenía la obligación de pagar regalías e impuestos, tal como indica el Artículo 43: “El Contratista estará sujeto al pago de los impuestos y regalías a que se refieren los artículos 73 y 74, correspondientes a su retribución (...). Para este efecto, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos retendrá los volúmenes necesarios para el pago de los Impuestos y Regalías según el Artículo 73, correspondientes a la retribución del Contratista (...)”.

Una vez canceladas las regalías y participaciones, las empresas contratistas, como ya se ha señalado, recibían en especie la parte que les correspondía como retribución. El Artículo 44 así lo determina: “Habiendo retenido Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos los impuestos y regalías correspondientes a la retribución del Contratista según lo estipulado en el Artículo 43 de esta Ley, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos entregará al Contratista de acuerdo a contrato los porcentajes en especie de la totalidad de los hidrocarburos así medidos y recibidos según el Artículo 41 de esta Ley, como retribución neta y único pago por las operaciones realizadas”.

“El porcentaje de esta retribución neta y único pago —continúa el Artículo 44—, estará claramente indicado en forma literal y numérica en el respectivo Contrato. Los contratos deberán establecer, por acuerdo de partes, un sistema de bonificación a favor de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos en función del incremento de la producción y/o de los precios en el mercado internacional”.

Distribuida de esta manera la parte que le corresponde a la empresa Contratista, el saldo beneficiaba íntegramente al Estado boliviano, a través de YPFB, tal como señala el Artículo 45 de la Ley 1194: “Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos retendrá a favor suyo, sin pago alguno de su parte, los volúmenes convenidos contractualmente en calidad de participación y será expresado en un porcentaje de la totalidad de los hidrocarburos así medidos y recibidos”.

El remanente retenido por YPFB, a su vez, se distribuía como lo señala el Artículo 47: “El respectivo porcentaje de la totalidad de los hidrocarburos medidos que queda después del pago al Contratista, a que se refiere el Artículo 44 de esta Ley, será retenido en especie por Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos y comprenderá:

- a) La porción retenida en especie equivalente a los Impuestos y Regalías del Contratista como se estipula en el Artículo 43 de esta Ley.
- b) Los Impuestos y Regalías correspondientes a la participación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos.
- c) Participación neta de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos”.

En consecuencia, YPFB estaba obligada a pagar los impuestos y regalías de los contratistas, y la parte que le correspondía.

## **2.2 Contratos de Asociación**

El Artículo 54 de la Ley 1194 determina la relación de YPFB con las empresas contratistas en el marco de los llamados Contratos de Asociación: “Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos podrá realizar las fases de exploración y/o explotación de la industria de hidrocarburos, en forma conjunta con terceros, mediante Contratos de Asociación. La

participación de YPFB se efectuará a su sola opción y voluntad, en el desarrollo y explotación de cualquier descubrimiento que el Contratista declare comercial y que Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos así lo acepte, gozando de los derechos y obligaciones del Contratista”.

A través de esta figura jurídica YPFB tenía la posibilidad de asociarse con las empresas extranjeras (los Contratistas). La forma de hacerlo se describe en el Artículo 57 de la ley: “Una vez declarado comercial el descubrimiento, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos podrá ejercer su opción para asociarse, en cuyo caso deberá reembolsar al Contratista o Asociado, la cuota parte de los costos directos de exploración, efectuados por el Contratista o Asociado hasta la declaratoria de comercialidad del campo”. YPFB, además, por razones justificadas, podía no asociarse a una empresa Contratista, una opción que queda explícita en el Artículo 59 de la ley: “Si Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, no ejerce su opción de asociarse, el Contrato de Asociación preverá que el asociado pueda desarrollar y explotar el yacimiento bajo la modalidad de Contrato de Operación”.

Por otra parte, la Ley 1194 establecía que YPFB también podía rubricar Contratos de Asociación para otras fases de la cadena hidrocarburífera, en especial para las que están incluidas en el Dowstream (refinación, industrialización y comercialización). Al respecto, el Artículo 69 indica textualmente: “Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos también podrá suscribir contratos de Asociación con personas naturales y/o jurídicas, nacionales o extranjeras, para la ejecución de las fases de refinación, industrialización y comercialización (...). Estos contratos de Asociación se registrarán exclusivamente al régimen impositivo y no al régimen tributario contenido en la presente Ley que registrará para los contratos de Asociación y Operación en las fases de exploración y explotación”.

La principal conclusión que se extrae de la Ley de Hidrocarburos N° 1194, vigente hasta 1996, es que en ella

queda explícitamente establecido que el Estado boliviano mantiene los derechos de propiedad sobre los recursos hidrocarburíferos. Respecto de los Contratos de Operación y de Asociación, debe señalarse que arrojaron resultados significativos. Permitieron, por una parte, el ingreso de empresas petroleras extranjeras de diverso origen –en especial de Estados Unidos y de Brasil– y, por otro, impulsaron el descubrimiento de varios campos y yacimientos, entre ellos los de San Alberto y San Antonio. En la actualidad, quien ejerce los derechos de propiedad sobre estos importantes campos es la empresa brasileña Petrobras, cuya presencia en Bolivia se debe, precisamente, a un Contrato de Operación suscrito con YPF.

### **3. Los derechos de propiedad y la nueva institucionalidad**

#### **3.1 La Inversión Extranjera Directa**

En la década de los años 60 y 70 las empresas transnacionales tenían fuertes limitaciones para participar e invertir en sectores vinculados a los recursos naturales y los servicios. Eran tiempos en los que la propuesta política vigente privilegiaba la intervención estatal en los dos sectores mencionados. Se consideraba que sólo el Estado era capaz de controlar la generación y el uso del excedente económico, en especial para expandir una estrategia económica que permita la mayor independencia de los países.

A partir de la década de los años 80, debido a la globalización y al papel protagónico que asumen las empresas transnacionales en este proceso, se levantan las restricciones y se generan disposiciones y normas legales de carácter nacional cuya finalidad fue permitir a estas empresas acceder a esos dos importantes sectores: recursos naturales y servicios.

A partir de la ola privatizadora que nace en América Latina en los mencionados años 80, las empresas transnacionales se asentaron en varios sectores estratégicos de la economía de la región: minería, hidrocarburos, agricultura, comercio, transporte aéreo, transporte ferroviario, telecomunicaciones, electricidad, carreteras, finanzas y seguros. La presencia de estas empresas en países como Argentina, Chile, México, Perú y otros, se explica por su interés en la diversificación de sus actividades y en el ofrecimiento de tasas de ganancia significativas<sup>2</sup>.

Bolivia, en ese contexto, no era considerada como plaza importante para la radicatoria de la Inversión Extranjera Directa (IED). Las leyes nacionales y las que regían el comportamiento del Pacto Andino –especialmente la denominada “Decisión 291”– no permitían a las empresas transnacionales la explotación y producción de recursos naturales. Otro aspecto que no generaba condiciones favorables para la captación de la inversión extranjera en nuestro país era la limitada dimensión del mercado. En otros países latinoamericanos, especialmente en aquellos cuyo mercado estaba en proceso de expansión –Brasil, México y Argentina–, las empresas transnacionales se constituyeron en principales actores de inversión en la industria manufacturera.

Desde mediados de los años 80, simultáneamente a la aplicación del Programa de Ajuste estructural, en Bolivia se promulgaron una serie de disposiciones legales orientadas a facilitar el ingreso de la Inversión Extranjera Directa. Lo propio aconteció en los países que integran la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y, de esta manera, se concedieron facilidades a las empresas transnacionales para su radicatoria en cualquier sector económico de la región. Como resultado de estas decisiones, en el primer quinquenio de la década de los

---

2 NNUU, 1996.

años 90, la presencia de la inversión extranjera era notoria y de significativa importancia.

Tres factores determinantes posibilitaron el aterrizaje de la IED en Bolivia: a) la rentabilidad que ofrecen dos sectores tradicionales de atracción de capital extranjero: recursos naturales y servicios; b) las garantías de seguridad ante eventualidades políticas establecidas en las nuevas normas y disposiciones legales; y c) las posibilidades de firmar contratos de riesgo compartido con empresas nacionales de notorio prestigio y reputación.

Uno de los primeros impactos de la presencia de la IED en el país es el creciente grado de internacionalización de la economía nacional en ámbitos concretos como el del comercio exterior y la inversión sectorial. Este fenómeno se produce porque las decisiones de inversión y financiamiento de las empresas recientemente establecidas en Bolivia – todas ellas filiales de grandes transnacionales que operan en el mundo – dependen de las políticas de su casa matriz y de las condiciones prevalecientes en los países donde están asentadas. Así, por ejemplo, en materia de financiamiento, estas empresas recurren al crédito en aquellos países donde las condiciones son más favorables. Este tipo de decisiones y, en general, las políticas de estas empresas, impactan en el escenario económico nacional y, a su vez, las políticas nacionales repercuten en los planes que toman los nuevos agentes productivos.

En el ámbito institucional específico de este trabajo, el hidrocarburífero, los gobiernos de Paz Zamora (1989-1993) y de Sánchez de Lozada (1993-1997) crearon las condiciones favorables para el ingreso de capitales extranjeros. El aparato jurídico creado con ese propósito abarca diferentes dimensiones y se expresa, fundamentalmente, en cuatro leyes y un Decreto Supremo: Ley de Inversión, Ley de Capitalización, Ley de Hidrocarburos, modificaciones introducidas en el sistema tributario (Ley 843) y el decreto N° 24806.

### 3.2 Ley de Inversión

Como se ha señalado en este trabajo, para hacer posible la presencia y el ingreso de empresas transnacionales en el país se requirió elaborar y aprobar una serie de disposiciones legales. Este proceso se inicia durante la administración de Jaime Paz Zamora, periodo gubernamental en el que se aprueba y promulga, el 17 de septiembre de 1990, la Ley de Inversiones N° 1182 cuya filosofía es concederle a la empresa extranjera el mismo tratamiento que reciben las empresas nacionales. A partir de esta ley, las empresas extranjeras operan en el país bajo las mismas condiciones que las empresas nacionales, su contenido y orientación dejan atrás las restricciones prevalecientes en épocas anteriores y permiten la presencia indiscriminada de capitales extranjeros en todos los sectores económicos del país, la remisión de utilidades sin cortapisas y la libertad irrestricta para su accionar económico.

La Ley de Inversiones, en sus aspectos más relevantes, establece una estructura impositiva universal, es decir que la inversión nacional y extranjera reciben el mismo tratamiento, ambas están obligadas a cumplir las disposiciones tributarias nacionales. Se determina, por otra parte, la plena libertad cambiaria, lo que quiere decir que el precio de las divisas están sujetas a las fuerzas del mercado. También se dispone –y éste es quizás el apartado más sobresaliente– el libre movimiento de capitales que consiste en la inexistencia de restricciones para el ingreso y salida de éstos. En esa misma dirección, se establece la plena libertad para la remisión de utilidades, dividendos e intereses. Asimismo, se establece la libre convertibilidad de la moneda y la dolarización del sistema económico nacional.

En el marco de la asignación de nuevas funciones para el Estado, la mencionada ley prohíbe las garantías o avales estatales a los contratos de crédito externo o interno suscritos

por inversionistas nacionales o extranjeros. En otro ámbito, la ley también ratifica el concepto de la flexibilización del mercado del trabajo vigente desde 1985, con la promulgación del Decreto Supremo 21060, que consiste en dar libertad a los empresarios para contratar o rescindir contratos de trabajo. Todas estas decisiones legales no sólo diseñaron un nuevo marco legal en el país, sino que generaron las condiciones para el desenvolvimiento de la empresa privada nacional y/o extranjera.

La Ley de Inversión de Paz Zamora, vigente todavía en el país, tiene un conjunto de aspectos similares a los de otros países de América Latina: liberalización de las condiciones de ingreso, remesa de utilidades, estabilidad impositiva y arancelaria, y el principio de no discriminación con relación al empresariado nacional<sup>3</sup>. Por supuesto, y ya en el ámbito específico del mercado hidrocarburífero, este conjunto de medidas no debería llamar la atención porque las grandes empresas petroleras requieren el mismo marco jurídico en todos los países para realizar sus operaciones.

### 3.3 Ley de Capitalización

En la primera gestión gubernamental de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997) se elaboraron y aprobaron leyes y decretos principalmente orientados a beneficiar la inversión extranjera que capitalizó a las empresas estatales. Entre esas normas, debemos citar la Ley de Capitalización N° 1544, la Ley de Hidrocarburos N° 1689, la Ley de Regulación Sectorial (Ley SIRESE), las modificaciones introducidas en la legislación tributaria (Ley 843), las leyes de Electricidad y de Telecomunicaciones, y el nuevo Código de Minería.

---

3 Idem: Moguillansky G. y Bielschowsky R.



En el ámbito internacional, y con el objeto de conceder todas las garantías que requiere la presencia del capital extranjero en nuestro país, especialmente para evitar la nacionalización de esos capitales, el gobierno de Sánchez de Lozada suscribió contratos de garantía con el Organismo Multilateral de Garantías de Inversiones (OMGI) del Banco Mundial, con el Centro Internacional de Arreglos y Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) y con la Corporación de Inversiones Privadas en el Extranjero (OPIC) del gobierno de Estados Unidos.

El 21 de marzo de 1994, el gobierno de Sánchez de Lozada promulgó la Ley de Capitalización N° 1544. El proceso de capitalización de las empresas públicas consistió en la selección de una empresa extranjera que aporte un monto de recursos financieros equivalente al valor de las empresas públicas. La característica principal de este proceso es que ese aporte se utilizaría, exclusivamente, en la misma empresa, a través de proyectos de inversión que permitan dinamizar la acumulación y la expansión de estas unidades económicas. Para llegar a este punto culminante, la Capitalización requirió la consolidación de dos fases precedentes y sucesivas, y de mecanismos que aseguren su operatividad:

- a) **Constitución de Sociedades de Economía Mixta.** Se emitieron acciones equivalentes al valor de la empresa estatal, con una peculiaridad: la incorporación de los trabajadores como propietarios de una alícuota parte del paquete económico accionario cuyo promedio no rebasó el 2%; el remanente accionario pasó a propiedad de la empresa estatal.
- b) **Constitución de Sociedades Anónimas.** La capitalización propiamente dicha consistió en la aceptación y compromiso de una empresa extranjera a invertir –en la empresa estatal– un monto equivalente al valor en

libros o de mercado de dicha empresa estatal. Por esa inversión se le concedió –de facto– a la empresa extranjera, la propiedad del 50% del paquete accionario y la administración integral de la nueva empresa ya capitalizada, de acuerdo a las bases y cláusulas estipuladas en el Contrato de Administración suscrito con las instancias pertinentes del gobierno. Las empresas extranjeras se comprometieron a invertir los recursos de acuerdo a un cronograma de inversiones.

- c) **La propiedad del otro 50% del paquete accionario** se distribuyó, por una parte, entre los trabajadores que posibilitaron la conformación de las sociedades de economía mixta (el mencionado tope del 2%) y, por otro lado, el saldo –el 48% del paquete accionario total–, pasó a propiedad de los bolivianos mayores de edad al 31 de diciembre de 1996, de acuerdo a disposiciones legales vigentes, Ley de Capitalización y Ley de Pensiones. La administración de estas acciones está bajo la responsabilidad de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs).

### 3.4 Estrategia de Capitalización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos

Durante 1995 y 1996, el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada concentró su gestión en la capitalización de las principales empresas estatales, entre ellas YPFB. Con la capitalización de estas empresas, emerge en el país un nuevo agente económico –las empresas capitalizadas– como resultado de los ofrecimientos y condiciones ventajosas que ofreció el gobierno, entre ellos, la alta rentabilidad de las empresas, mercados cautivos y normas legales nacionales e internacionales favorables.

En el caso específico de la industria petrolera, con la Ley de Capitalización se inicia el proceso de fraccionamiento de la cadena productiva hidrocarburífera. Este proceso permite la

entrega de las actividades de exploración, explotación (producción) y transporte a empresas extranjeras. Para hacer posible este proceso, y con la finalidad de atraer capital extranjero e inducir a la competencia posterior, la estrategia de capitalización de YPFB consistió en la creación de tres unidades: dos unidades de exploración y producción (Chaco y Andina) y una unidad de transporte (Transredes) (Cuadro N° 10).

**Cuadro N° 10**  
**Estrategia de Capitalización de YPFB**

<b>UNIDADES</b>	<b>EMPRESAS ADJUDICATARIAS</b>	<b>VALOR CAPITALIZACIÓN</b> (Dólares americanos)
Unidad de Exploración y Producción: Empresa Petrolera Chaco	Amoco Bolivian Petroleum Company	306,667,001
Unidad de Exploración y Producción: Empresa Petrolera Andina	Empresa Petrolera Andina	264,777,021
Unidad de Transporte: Transredes Transporte de Hidrocarburos	Enron Transportadora  Bolivia Shell Overseas Holding Ltda.	263,500,000
<b>TOTAL</b>		<b>834,944,022</b>

Como se observa en el Cuadro N° 10, la capitalización de YPFB permitió la significativa presencia de empresas transnacionales de Estados Unidos y de inversión extranjera proveniente de Argentina. En el primer caso Amoco Bolivia Petroleum Co. y Enron-Shell Overseas Holding Ltd., con una inversión mayor a 570 millones de dólares, y en el segundo caso, YPF S.A.-Perez Company-Pluspetrol con una inversión superior a los 260 millones de dólares.

La explicación de la presencia de capitales argentinos en nuestro país podría orientarse a la necesidad de ese país de articular un proyecto de exportación de gas natural. Dicho proyecto, sin embargo, sólo será posible en la medida en que

la empresa privada argentina tenga presencia en las unidades de producción de YPFB.

Un análisis más global del perfil que expresa la presencia de inversores como los dos señalados, nos indica que, en el futuro, la Inversión Directa Extranjera en Bolivia estará fuertemente sujeta a la proveniente de Estados Unidos y de los países latinoamericanos limítrofes.

No es menos importante destacar que el tipo de las inversiones hasta ahora realizadas y analizadas, no garantiza un cambio cualitativo del perfil de la producción y la exportación que han caracterizado la historia económica de nuestro país. Por lo que se observa, Bolivia continuará profundizando las bases de la competitividad espúrea, es decir, el aprovechamiento simultáneo de la explotación de los recursos naturales y la baratura de la fuerza de trabajo.

La historia económica del país repetirá los viejos moldes del pasado si es que los gobiernos mantienen una actitud pasiva respecto de la inversión extranjera. Una postura distinta es posible en la medida en que se diseñe e implemente una Estrategia de Desarrollo que, a partir de la explotación de recursos naturales, le asigne a la Inversión Extranjera Directa el compromiso de colocar al mercado interno o externo productos que incorporen valor agregado. El camino contrario, reproduciría la vulnerabilidad externa que caracteriza a nuestro país y a la mayoría de los países de América Latina y, asimismo, ratificaría que este nuevo modelo de desarrollo –el de la globalización o mundialización de la economía– se basa, como los modelos del pasado supuestamente superados, en la explotación y producción de recursos naturales.

### 3.5 Ley de Hidrocarburos N° 1689

El 30 de abril de 1996, el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada promulgó la Ley de Hidrocarburos N° 1689. El Artículo 1 de esa ley señala textualmente:

“Por norma constitucional, los yacimientos de hidrocarburos, cualquiera sea el estado en que se encuentren o la forma en que se presenten, son del dominio directo, inalienable e imprescriptible del Estado. Ninguna concesión o contrato podrá conferir la propiedad de los yacimientos de hidrocarburos”. Como se advierte, este artículo reconoce que el Estado ejerce derechos de propiedad sobre los yacimientos de hidrocarburos. Un decreto del mismo gobierno, sin embargo, y como se analizará más adelante, transfiere esos derechos a favor de las empresas extranjeras.

En comparación con la Ley de Hidrocarburos N° 1194 de la gestión de Paz Zamora, la de Sánchez de Lozada incorpora cambios sustanciales. En primer lugar, establece que en las áreas de exploración, explotación y comercialización, YPFB firmará, necesaria y únicamente, contratos de Riesgo Compartido. Respecto del transporte de hidrocarburos y la distribución de gas natural por redes, el mismo Artículo 1 de la nueva ley determina que tales procesos serán “objeto de concesión administrativa, por tiempo limitado, a favor de personas individuales o colectivas, nacionales o extranjeras, por la Superintendencia de Hidrocarburos del Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE)”. Queda claro, entonces, que YPFB queda excluida de estas fases de la cadena hidrocarburífera.

Fenómeno similar ocurre en el caso de la refinación e industrialización de hidrocarburos, y en la comercialización de sus productos. Estas actividades, de acuerdo al Artículo 44 de la ley de Sánchez de Lozada, “es libre y podrá ser realizada por cualquier persona individual o colectiva, nacional o extranjera, mediante su registro en la Superintendencia de Hidrocarburos del Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE) y el cumplimiento de las disposiciones legales que regulan estas actividades”. Queda claro, una vez más, que las actividades que antes desarrollaba YPFB pasan a manos de otras empresas, generalmente extranjeras.

El único recaudo que toma la Ley 1689 respecto de la comercialización de hidrocarburos es el referido a los volúmenes requeridos para consumo interno y para los contratos suscritos con anterioridad (los contratos firmados con Brasil y Argentina). No existen, por tanto, en la ley de Sánchez de Lozada, restricciones respecto a otras exportaciones. Los productores tienen total libertad para exportar, sólo se requiere contar con las reservas disponibles. La Ley de Hidrocarburos 1689 así lo señala:

Artículo 5: "Es libre la importación, la exportación y la comercialización interna de los hidrocarburos y sus productos derivados".

Artículo 24: "Quienes celebren Contratos de Riesgo Comparado con YPFB para la exploración, explotación y comercialización de hidrocarburos adquieren el derecho de prospectar, explotar, extraer, transportar y comercializar la producción obtenida. Se exceptúan de la libre comercialización de los mismos los volúmenes requeridos para satisfacer el consumo interno de gas natural y para cumplir con los contratos de exportación pactados por YPFB con anterioridad a la vigencia de la presente Ley".

Artículo 85: "Para asegurar el tratamiento equitativo de todos los productores para la exportación de gas bajo contratos pactados por YPFB, se establecerá que estos productores participarán con el volumen y mercados disponibles en exceso de los niveles actualmente exportados, sobre la base de su capacidad instalada de producción y volúmenes de reservas probadas dedicadas a tal exportación. Una vez firmados los contratos correspondientes, el tratamiento equitativo anteriormente mencionado, se aplicará solamente a la capacidad adicional de los correspondientes volúmenes pactados".

Vale la pena aquí, transcribir nuevamente el Artículo 139 de la Constitución Política del Estado (CPE) que, textualmente, indica: "Los yacimientos de hidrocarburos, cualquiera que sea el estado en que se encuentren o la forma en que se presenten, son del dominio directo, inalienable e imprescriptible del Estado. Ninguna concesión o contrato podrá conferir la propiedad de los yacimientos de hidro-

carburos. La exploración, explotación, comercialización y transporte de los hidrocarburos y sus derivados, corresponden al Estado. Este derecho lo ejercerá mediante entidades autárquicas o a través de concesiones y contratos por tiempo limitado, a sociedades mixtas de operación conjunta o a personas privadas, conforme a Ley”.

La lectura contrastada de los textos transcritos evidencia que la Ley de Hidrocarburos 1689 contradice plenamente lo señalado por la CPE, ya que, al conceder prerrogativas al sector privado en materia de producción, comercialización y transporte, determina que la propiedad de la producción de líquidos y de gas, en términos finales, les corresponde a las empresas transnacionales.

### 3.6 Decreto Supremo N° 24806

El 4 de agosto de 1997, dos días antes de dejar el gobierno, Gonzalo Sánchez de Lozada promulgó el Decreto Supremo N° 24806 que autoriza la comercialización o exportación de hidrocarburos a las empresas extranjeras. Asimismo, aprueba los cuatro modelos de Contrato de Riesgo Compartido para las áreas de exploración y explotación que deben ser suscritos, por licitación pública, entre YPF y las empresas petroleras.

En la Tercera Cláusula de los mencionados contratos se faculta al “TITULAR”, es decir, a las empresa petroleras, “para realizar actividades de exploración, explotación y comercialización de hidrocarburos en el Área de Contrato bajo los términos y condiciones de este Contrato, mediante el cual el TITULAR adquiere el derecho de propiedad de la producción que obtenga en Boca de Pozo (...)”. Con esas palabras, el Decreto Supremo mencionado y los Contratos de Riesgo Compartido otorgan a las empresas extranjeras la propiedad de los yacimientos hidrocarburíferos desde el momento en que afloran a la superficie, es decir, en boca

de pozo. Con esta decisión, el primer gobierno de Sánchez de Lozada entregó la propiedad de los recursos hidrocarbúricos de Bolivia en favor de las empresas transnacionales.

Dicho de otra manera: el Decreto Supremo 24806 establece que el Estado es propietario de las reservas de gas natural mientras estas reservas se encuentran bajo tierra. Cuando estas reservas se encuentran en la fase de producción o cuando son declaradas como campos comerciales, la propiedad de las reservas pasa a manos de las empresas petroleras transnacionales o contratistas.

Desde otro punto de vista, es relevante señalar que el gobierno de Sánchez de Lozada, al conferir los derechos de propiedad de los hidrocarburos a las empresas petroleras, vulneró la estructura institucional o pirámide jurídica nacional porque, en primer lugar, el decreto N° 24806 contradice plenamente el Artículo 139 de la CPE y, en segundo lugar, porque la Ley 1689 les concede a los contratistas plena libertad para la comercialización, el transporte, la refinación y la exportación de hidrocarburos. En términos aún más concretos, el mencionado decreto y la citada ley permiten la apropiación del excedente hidrocarbúrico por parte de las empresas petroleras y condenan al Estado a percibir, únicamente, los beneficios que provienen de los impuestos y tributos.

Ahondando un poco más en los efectos del decreto 24806, debe señalarse que cuando las petroleras adquieren el derecho a la libre comercialización –desde el momento en que los hidrocarburos salen a la superficie– se convierten en propietarios no sólo del excedente hidrocarbúrico generado, sino también del uso de estos recursos. El Estado, en cambio, desde el momento en que entrega la propiedad de los hidrocarburos en boca de pozo, no tiene injerencia alguna en el uso de esos recursos, sólo capta los impuestos establecidos por ley. Dicho de otra forma: son



las empresas las que se benefician de la Renta económica, ésa que expresa la diferencia entre Ingresos y Costos.

Por todo lo señalado, queda claro que la Ley 1869 y el Decreto Supremo 28406 representan un cambio cualitativo respecto de la Ley de Hidrocarburos anterior, la 1194, promulgada por Paz Zamora, que determinaba de manera taxativa que el Estado era propietario de las reservas, de la producción y de la comercialización de hidrocarburos, y como tal, era beneficiario directo de la generación, distribución y uso del excedente hidrocarburífero. El actual marco normativo –es necesario repetirlo una vez más– excluye al Estado del circuito de la generación, apropiación y uso del referido excedente, sometiéndolo, exclusivamente, a los beneficios que surgen del sistema tributario.

El análisis del aparato jurídico desarrollado por la gestión gubernamental de Sánchez de Lozada pecaría de incompleto si es que no incluyera una rápida mirada a lo sucedido, en materia de políticas hidrocarburíferas, en la región. Efectivamente, con la promulgación de las leyes de Capitalización y la de Hidrocarburos, se pasó drásticamente de una visión de economía hidrocarburífera estatal, que tuvo una vigencia de 60 años, a una de total privatización. En América Latina, sólo Bolivia, Argentina y Perú optaron por un esquema de propiedad hidrocarburífera totalmente privada y transnacionalizada. Otros países petroleros – Ecuador, México, Venezuela y Brasil– decidieron mantener la propiedad bajo la tutela del Estado, con ajustes empresariales importantes para enfrentar los retos de la competencia internacional<sup>4</sup>.

Como señala Moguillansky, “entre las modificaciones contraactuales, la promovida por la Argentina, a partir de 1989 y desarrollada entre 1990 y 1991, fue la más radical,

---

4 Idem: Moguillansky y Lilschowsky.

concediendo permisos de exploración y explotación en los que el petróleo o el gas natural pasan a la propiedad del concesionario. Le siguió Perú, que en agosto de 1993 promulgó la nueva Ley de Hidrocarburos (ley N° 26221) que modifica el régimen de contratación petrolera en las etapas de exploración y producción y entrega la propiedad del petróleo y el gas a los contratistas” .

Los otros países petroleros latinoamericanos mencionados, cambiaron la legislación petrolera con la finalidad de atraer y captar inversiones extranjeras, pero no consideraron en ningún momento la entrega de la propiedad del gas y el petróleo a las empresas extranjeras. Por supuesto, las condiciones actuales para estos países son más favorables que para los tres que privatizaron la producción de hidrocarburos y entregaron la propiedad de los excedentes a las empresas extranjeras. Los países que no entregaron la propiedad de sus hidrocarburos a empresas transnacionales se benefician hoy mismo de la monetización de sus reservas de gas y petróleo.

En esa misma línea, también es necesario señalar que en los países que decidieron mantener sus empresas petroleras estatales, como producto de la importancia de sus reservas hidrocarburíferas, se ha producido un flujo significativo de recursos financieros debido a la existencia de liquidez financiera en el mercado mundial. Esto quiere decir que el capital de préstamo ingresó a estas actividades porque tienen perspectivas en términos de mercados y de rentabilidad. Este hecho nos permite desmistificar aquella argumentación que propugnaba tercamente la privatización de YPFB, señalando que esta empresa pública ya no podía ser sujeto de crédito en el ámbito internacional. Los resultados producidos en países que mantuvieron estas empresas como públicas desmienten las aseveraciones que realizaron la mayoría de los partidos políticos e inclusive organizaciones gremiales de los empresarios bolivianos. Hoy, YPFB simplemente administra los con-

tratos de Riesgo Compartido firmados con las empresas capitalizadoras (la vigencia de estos contratos es de 40 años). La empresa estatal, por otra parte, cumple el papel de “agregador”, es decir, asegura la alimentación de gas natural a los ductos de exportación y no tiene influencia sobre las actividades de Upstream y de Downstream.

Finalmente, y debido la nueva situación política surgida en el país en octubre del año 2003, hay que señalar que la reforma institucional del sector hidrocarburos analizada aquí e implementada por el primer gobierno de Sánchez de Lozada, ha quedado en entredicho. El 17 de octubre de 2003, Carlos Mesa Gisbert asumió la Presidencia de la República con la promesa de modificar la actual Ley de Hidrocarburos y convocar a un Referéndum vinculante sobre el destino de las reservas de gas natural. Casi cuatro meses después de asumir la Presidencia, el 1 de febrero de 2004, Mesa Gisbert anunció la derogación del Decreto Supremo 24806. Los efectos de esta última medida se harán efectivos en el momento en que se conozca y se apruebe, en el Congreso Nacional, la nueva Ley de Hidrocarburos. Un análisis del proyecto de ley que el Ejecutivo envió al Parlamento, para su aprobación, tiene lugar aquí, en el último capítulo de este libro.